

# Elementos para un marco estratégico de reformas electorales en Panamá

HARRY BROWN ARAÚZ

*...las probabilidades que tienen<sup>1</sup> los políticos de lograr sus propósitos aumentan en la medida en que el saber se acerque a ser objetivo.*

MAX WEBER

155

## RESUMEN

En febrero del 2005 fue instalada nuevamente la Comisión de Reformas Electorales del Tribunal Electoral de Panamá. Varias han sido las reformas propuestas al sistema electoral tanto por los partidos políticos como por la sociedad civil. El análisis del sistema de partidos panameño revela que los aspectos que hay que mejorar en el régimen electoral son los relacionados con la modernización de los partidos, siendo necesario preservar la estabilidad del sistema. Basado en ese marco estratégico, el autor evalúa algunas de las actuales propuestas dirigidas a perfeccionar el sistema electoral panameño.

## ABSTRACT

On february 2005 the Comission for Electoral Reforms for the Tribunal Electoral of Panama was reinstated. Several reforms to he electoral system have been proposed not only by the different political parties as well by the civil society. An analysis of the Panamanian party system reveals that there several improvements related to pary modernization still to be made, especially in order to preserve the system stability. It is based on this strategic framework that the author evaluates some of the current proposals directed to perfect the Panamanian electoral system.

## INTRODUCCIÓN

Desde 1992, tres años después de la invasión estadounidense que instauró la democracia en Panamá, se ha instituido la costumbre de estudiar cada cinco años la reforma de la legislación electoral con el fin de modificar sus aspectos presuntamente débiles. Este mecanismo ha permitido amortiguar los efectos de malestares en el sistema de representación producidos por las crisis económicas, que pueden propiciar la aparición de nuevos grupos opositores, o los cambios significativos en el sistema de partidos (García Díez, 2001a, 34 p.).

El análisis y propuestas iniciales se realizan en la Comisión de Reformas Electorales, en la que participan todos los partidos políticos constituidos y en formación, las organizaciones de la sociedad civil, los órganos ejecutivo y judicial y la fiscalía electoral<sup>1</sup>. La comisión se instala seis meses después de iniciado el nuevo gobierno con la filosofía de “discutir los temas calientes en momentos fríos” (Valdés Escoffery, 2001).

En 1992 se realizó la primera reforma, aunque su carácter era puntual y no incluyó ninguno de los elementos principales del sistema electoral. En 1993 se realizó la primera reforma integral al sistema electoral de cara a las elecciones que se celebrarían en 1994. Además de algunos asuntos no fundamentales, se modificaron aspectos relacionados con la estructura del voto y la fórmula electoral para la adjudicación de escaños en los circuitos plurinominales. En 1997, preparándose para las elecciones de 1999, se estableció la financiación pública a los partidos y candidatos independientes; la obligatoriedad de las primarias para elegir los candidatos a presidente y una cuota para la participación femenina en las elecciones internas de los partidos; pero los elementos principales del sistema electoral se mantuvieron inmutables, no sin antes ser discutidos abiertamente. En el 2002, previo a las elecciones del 2004, se modificó el porcentaje de votos necesario para la sobrevivencia de los partidos; se aprobó mantener la obligatoriedad de las primarias, aunque esta norma fue posteriormente anulada por la Asamblea Legislativa; y se modificó

<sup>1</sup> Desde el 2005 todos participan con derecho a voz y voto. Antes los dos representantes de la sociedad civil sólo tenían derecho a voz.

parcialmente la fórmula electoral utilizada en los circuitos plurinominales limitando la adjudicación de escaños a un partido político en un máximo del 50% de las que están en liza en un circuito.

Desde febrero del 2005 y por periodo de un año la Comisión de Reformas Electorales se ha vuelto a reunir con el propósito de realizar la tarea para la que ha sido creada. En este curso han emergido un amplio abanico de propuestas, siendo algunos de los aspectos que estarán sujetos a revisión los siguientes: la democracia interna y las primarias de los partidos; la revocatoria de mandato; el subsidio electoral; la libre postulación; y la asignación de escaños en los circuitos plurinominales, entre otros.

Mientras más tiempo pasa mayores son las posibilidades de la Comisión de plantear sus propuestas basados en la verificación de los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos del país. El presente artículo es un trabajo de ciencia política aplicada en el que se pretende evaluar el desempeño del sistema de partidos panameño para que sirva como referente a los procesos de reforma electoral actual y futura. Todo el análisis parte de la premisa de que el sistema electoral es una variable central que influye el sistema de partidos. Así lo reveló Duverger al plantear lo que consideró "leyes sociológicas", las mismas que un poco más tarde enriqueció Lipset y validó Rae empíricamente. Luego Sartori se encargó de cuestionarlas y completarlas. El planteamiento de Duverger aún sigue siendo evaluado por polítólogos como Nohlen y, presumiblemente, los estudiosos de la ciencia política no acabarán nunca de poner al revés y al derecho las leyes duvergerianas, tal cual ha hecho Colomer recientemente. Un muy breve repaso a la evolución de esas polémicas y fundamentales leyes sociológicas es el contenido de la primera parte

Ciertamente, la valoración de un sistema electoral es siempre subjetiva, ya que cada actor la realiza a partir de la posición que en el sistema político tiene. Por ejemplo, como señala Nohlen (1994), un partido estructuralmente pequeño resaltará el criterio de la representación justa, mientras que un partido grande destacará la estabilidad del gobierno con base en mayorías partidistas. Por esta razón, la primera parte de este artículo tiene especial importancia, ya que aborda el tema de la manera más idónea para intentar acercarse a la realidad de manera objetiva: la

ciencia, y en este caso, las herramientas que nos brinda la ciencia política. El carácter académico de este análisis lo hace útil para quien tenga a bien tomarlo en cuenta.

Basado en ese detallado diagnóstico ha sido posible plantear un marco que guíe la estrategia de reformas electorales que se están proponiendo y que se propondrán en el futuro inmediato. Como se verá, es un marco muy general que tiene como principal base analítica la autonomía de los partidos y los sistemas de partidos como unidades de estudio. Ciertamente, el marco propuesto para Panamá demanda intervenir en el caso con bisturí, de manera que se hagan ciertos cambios profundos en los partidos sin trastocar la manera en que éstos se relacionan. El análisis del rendimiento institucional del sistema electoral panameño y la estrategia a seguir para perfeccionarlo es el contenido de la segunda parte del texto.

La centralidad de la segunda parte no soslaya la necesidad e importancia de la tercera parte, puesto que al finalizar el análisis se impone la pregunta “¿qué hacer?”. Un texto de ciencia política aplicada no estaría completo si al menos no esboza algunas respuestas a la cuestión. El artículo aborda cinco temas centrales que han sido evaluados por la Comisión de Reformas Electorales del Tribunal Electoral de Panamá, a saber: el cambio de la fórmula electoral para convertir los votos en escáños en los circuitos plurinominales; el diseño de las circunscripciones; la obligatoriedad de las primarias; la posibilidad de que los partidos revoquen el mandato a los diputados; la persistencia del subsidio electoral, además de regular rigurosamente la financiación privada; y la libre postulación. Asimismo, se incluye una propuesta propia de reforma que el análisis del sistema de partidos impone y que ayudaría a mejorar el desempeño de los partidos políticos panameños en la sociedad. Se trata del aumento de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas.

En la democracia deben poder convivir distintos intereses y todos tienen el derecho de promover el modelo de sociedad que crean más apropiado. No obstante, como se verá, otra de las premisas sobre la que descansa este artículo es una muy arraigada y ampliamente demostrada en la ciencia política: la estabilidad del sistema de partidos beneficia la consolidación de la democracia. En ese sentido, hacemos propio el razo-

namiento de Mainwaring y Scully (1995) cuando dicen que “los patrones de competición partidista deben mostrar cierta regularidad, lo cual no significa que esos patrones se congelen”. No debe entenderse, pues, que la protección de la estabilidad excluye cualquier posibilidad de cambio. Incluso hay margen para cambios significativos que no tienen porque implicar la evaporación de los partidos importantes, como es el caso de, por ejemplo, Guatemala<sup>2</sup>. Finalmente, es importante señalar que los razonamientos aquí plasmados no pretenden agotar el necesario debate de las ventajas o inconveniencias de las reformas propuestas, sino que son un aporte más a la buena costumbre de discutir periódicamente las posibilidades de perfeccionar el régimen electoral de la joven democracia panameña.

Aprovecho aquí para agradecer a Salvador Sánchez González y a Antonio Sanmartín Méndez sus comentarios al primer borrador de este artículo. De más está decir que, aunque sus observaciones mejoraron notablemente el texto, el autor es el responsable de todas las opiniones, imprecisiones u omisiones que en él podría haber.

159

## 1. BREVE REPASO A LA EVOLUCIÓN DE LAS “LEYES SOCIOLOGICAS” SOBRE LOS EFECTOS MECÁNICOS DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

La noción de que el sistema electoral influye mecánicamente en los sistemas de partidos fue planteada por Maurice Duverger (1976) en 1951. El enunciado del estudioso francés era sencillo y decía que: “el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos (bipartidismo)” por consiguiente, la representación proporcional conduce a un sistema pluripartidista. Lipset (1967) aportó que las características del sistema de partidos no pueden ser determinadas por un solo factor, pero

2 Un buen ejemplo de la amplitud de miras de esta premisa lo tenemos en el caso del Partido Arnulfista, hoy Partido Panameñista. Su debacle en las elecciones del 2004 en vez de ser entendida como una muestra de la “crisis” del sistema de partidos panameño o como un peligro para la estabilidad del sistema, es muy por el contrario una señal de que el sistema funciona, toda vez que permite que la ciudadanía recompense o castigue a los partidos que consideran no tiene un desempeño acorde a los parámetros de la democracia (*accountability*).

no se separó mucho de la ley duvergeriana. Douglas Rae sometió a pruebas empíricas las leyes de Duverger y en 1967 concluyó que "los países dualistas utilizan el sistema de mayoría simple, y los países de sistema de mayoría simple son dualistas" (Nohlen, 1994). No obstante, Rae también señaló que todos los sistemas electorales tienden a generar resultados desproporcionales; que todos los sistemas electorales tienden a reducir el número efectivo de partidos parlamentarios en comparación con el número efectivo de partidos electorales; y que todos los sistemas electorales pueden fabricar una mayoría parlamentaria para partidos que no han recibido el respaldo mayoritario de los votantes. Sobre este último hallazgo, Lijphart abunda asegurando que la capacidad de fabricar mayorías parlamentarias es especialmente fuerte en los sistemas de mayoría relativa (Lijphart, 2000:161).

Otros aportes que deben ser tenidos en cuenta son los hechos por Richard Katz (1980). Al impacto de los sistemas electorales sobre el sistema de partidos Katz agrega un factor: la racionalidad de los actores políticos. Uno de los hallazgos más importantes de sus estudios es que el sistema de representación proporcional tiende hacia la polarización ideológica, mientras que contrariamente los sistemas bipartidistas tienden hacia la convergencia ideológica. Además, los votos de preferencia intrapartidista aumentan la fragmentación de los partidos.

En su abarcador y riguroso estudio, Lijphart (2000) incluye más variables que afectan el número de partidos, pero *grossó modo* confirma las leyes de Duverger. Lijphartsegura que el aumento de la desproporcionalidad es directamente proporcional a la reducción del número de partidos. Asimismo, el autor sostiene que hay otros factores que afectan el número de partidos, como lo son el grado de pluralismo y el número de grupos en que está dividida una sociedad.

Con su usual agudeza, Giovanni Sartori (2001) sostiene que las leyes o esquemas de Duverger no son válidos porque realmente no demuestran que determinados sistemas electorales sean la "causa de" algunos sistemas de partidos, sino que sólo demuestran que ciertos sistemas electorales estaban "asociados con" algunos sistemas de partidos. Igualmente Sartori dice que Duverger no precisó claramente la causa y el efecto. En fin, citando a otros académicos interesados en el tema, Sartori concluye

que no es posible obtener generalizaciones comparativamente válidas, pero intenta mantener el carácter de ley del enunciado de Duverger indicando las condiciones concretas para que los efectos de los sistemas electorales tengan determinados resultados. Esas condiciones son dos: la existencia de partidos estructurados y la distribución geográfica del electorado. Siendo así, los sistemas electorales de representación por mayoría relativa causan un sistema bipartidista; los sistemas de partidos estructurados pero sin una distribución pareja de los votos en las circunscripciones no logran eliminar a los partidos que tiene fuertes bastiones electorales y, por consiguiente, permiten la existencia de tantos partidos que permita la existencia de bastiones electorales. Asimismo, si el sistema de partidos está estructurado, la representación proporcional ejerce un efecto de concentración causado por la impureza de la proporcionalidad, además, un sistema de partidos estructurado es por sí mismo condición necesaria y suficiente para mantener cualquier sistema de partidos que existiera antes de la introducción de la representación proporcional. Por último, Si el sistema de partidos está estructurado y si el sistema de representación es puro, el número de partidos puede ser tan alto como lo permite la cuota.

Nohlen (1994) considera que la reformulación de Sartori es trivial debido a que su contenido informativo es reducido. Según dice, "los sistemas electorales constituyen solamente uno de los tantos factores que influyen sobre la estructura de los sistemas de partidos, por lo que no se puede partir de una relación causal entre sistema electoral y sistema de partidos" (1994:341). Este criterio nace de la incorporación de factores históricos y sociales al análisis. En ese sentido, Nohlen enuncia que cuanto más consolidada sea la fragmentación social, más probable será la introducción de un sistema de representación proporcional y la formación de un sistema pluripartidista. Asimismo, cuanto más homogeneidad social haya, más razones habrá para optar por el sistema de mayoría relativa, para fomentar o conservar el dualismo político, pero también es probable que se produzca, bajo un sistema de representación proporcional, un sistema bipartidista o un pluralismo limitado en el número de partidos.

Uno de los más recientes y ensalzados trabajos es el realizado por Josep Colomer (2005), quien no niega las leyes de Duverger, en cuanto a que los sistemas electorales poseen incentivos para la creación y man-

tenimiento de los partidos políticos, sino que las pone "al revés" comprobando empíricamente, mediante una amplia muestra, que los actores políticos presentes en el momento de diseñar el sistema electoral, sabedores del poderoso efecto de tales normas para la configuración del sistema de partidos, promueven la selección del sistema electoral más conveniente para sus intereses.

## 2. ELEMENTOS A TENER EN CUENTA PARA LAS REFORMAS ELECTORALES

### 2.1. Caracterización del sistema electoral panameño

162

#### Fórmula electoral para la elección de legisladores

Según el artículo 172 de la Constitución, Panamá escoge su presidente de la República mediante una fórmula de mayoría simple, es decir, al candidato ganador panameño no se le exige obtener un porcentaje de votos previamente estipulado. Por lo tanto no hay necesidad de realizar segundas vueltas electorales.

El sistema electoral panameño utilizado para las elecciones legislativas combina circunscripciones uninominales y plurinominales. La fórmula electoral utilizada en las circunscripciones uninominales es de mayoría simple, en tanto que la que se utiliza en las circunscripciones plurinominales es proporcional.

Las fórmulas de representación proporcional se empezaron a utilizar en Panamá a partir de 1925. Se prefirió el método de cocientes basado en la fórmula Hare que es el que se ha mantenido hasta hoy en la legislación electoral panameña, aunque ha sufrido cambios en distintas fases históricas (Valdés Escoffery, 2001) principalmente en lo concerniente a la asignación de escaños por residuo.

Durante el periodo que va de 1925 a 1988, la fórmula electoral panameña sufrió cinco modificaciones. Se hace evidente que tales alteraciones eran parte de las estrategias de los grupos en el poder para tener éxito en los torneos electorales. Cuando fue conveniente se eliminó la asignación por medio cociente y se prohibió la asignación de más de dos

tercios de los escaños de una circunscripción a un solo partido, como se hizo en 1926; se volvió al medio cociente y se calcularon los residuos sobre la base de los candidatos y no de las listas, como en 1930; se eliminó la restricción de que un solo partido obtuviera más de dos tercios de los escaños en una circunscripción, como en 1958; se volvió a asignar los residuos a las listas y se restaron los cocientes y medio cocientes a los partidos que los obtenían, como se hizo en 1983; y finalmente se dedujo sólo medio cociente a los partidos que obtenían el cociente y se impidió que los partidos que no obtenían cocientes participaran en la asignación de escaños por residuo, como se hizo en 1988.

En 1990 fue instaurada la poliarquía panameña y la fórmula electoral sufrió su sexta y, por ahora, última modificación. Fue eliminado el impedimento introducido en 1988 que consistía en que los partidos políticos que no habían obtenido representación por cociente no podían participar en la asignación por residuos. Asimismo, se eliminó la sustracción de solamente medio cociente a las listas que habían obtenido cociente o medio cociente en la competencia de escaños por residuos. Por último, también se volvió a asignar los escaños por residuo a los candidatos más votados –no a las listas– que no hayan obtenido escaños por cociente o medio cociente, independientemente del partido que los haya postulado, adjudicándose los escaños en orden descendiente de votos, y sumándole a cada candidato los votos que haya obtenido en todos los partidos que le hayan postulado.

En primera instancia la fórmula utilizada para la conversión de votos en escaños en circunscripciones plurinominales es proporcional, aunque es de una proporcionalidad impura. La distribución de escaños por residuo no es más que una asignación hecha por mayoría simple que favorece a los partidos más grandes y, por consiguiente, penaliza a los partidos pequeños. En ese sentido, en una Asamblea Legislativa en donde, por ejemplo en 1999, se debían escoger 45 legisladores proporcionalmente, realmente se asignaron solamente 29 mediante una fórmula estrictamente proporcional. En el 2004, de 51 diputados que debían ser elegidos proporcionalmente sólo 37 lo fueron efectivamente. Como corolario de la aplicación de esta fórmula, la Asamblea Legislativa electa en 1999 estuvo conformada en casi un 60% por legisladores elegidos por un sistema de mayoría, mientras que en el 2004 la cifra fue de 52.6%.

## Diseño de las circunscripciones electorales

Tal como se dijo en el parágrafo anterior, el sistema electoral panameño combina la utilización de una fórmula proporcional con la de pluralidad en las elecciones para legisladores. Es así porque hay dos tipos de circunscripciones: las uninominales y las plurinominales.

En total hay 41 circunscripciones que se dividen en 27 uninominales y 14 plurinominales que no coinciden necesariamente con la división política del país, es decir, solamente tienen motivaciones y funcionamiento electorales. La Constitución panameña, desde 1983, en su artículo 141, establecía que las bases para la creación de estas circunscripciones diciendo que: la Comarca de Kuna Yala y la provincia de Darién tendrían cada una dos circuitos uninominales; que los distritos administrativos que, según el censo de población, tenían más de cuarenta mil habitantes formarían un circuito electoral y elegirían un legislador por cada treinta mil habitantes y uno más por residuo que no baje de diez mil; y que el distrito de Panamá se dividiría en cuatro circuitos, de conformidad con el criterio visto antes.

Contradictoriamente la Constitución también decía que los circuitos tendrían un máximo de cuarenta mil habitantes y un mínimo de veinte mil. También estipulaba que la Ley podría crear circuitos que excedieran el máximo o que reduzcan el mínimo antes citado, con el propósito de tomar en cuenta las divisiones políticas actuales, la proximidad territorial, la concentración de la población indígena, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales como criterios básicos para el agrupamiento de la población en circuitos electorales.

Debido al cambio constitucional del 2004, para las elecciones del 2009 los circuitos estarán conformados en proporción al número de electores que aparezcan en el Padrón Electoral y cada comarca y la provincia de Darién mantendrán el número de diputados. Las demás circunscripciones deberán ser diseñadas por el Tribunal Electoral.

Sobre la base de los criterios arriba expuestos, en la década de los noventa la magnitud de las 40 circunscripciones osciló entre uno y seis legisladores. Además de las 26 circunscripciones uninominales, hubo siete circuitos con magnitud dos, uno con magnitud tres, tres con magni-

tud cuatro, dos con magnitud cinco y uno con magnitud seis. En las elecciones del 2004 se agregó una circunscripción uninominal y el circuito 8-6, que coincide con el capitalino distrito de San Miguelito, creció hasta tener una magnitud de ocho. Los tamaños de los circuitos o circunscripciones suelen ser bastante irregulares. Por ejemplo, en el 2004 la circunscripción más pequeña contenía 9,753 electores y la más grande 198,176. El caprichoso diseño de las circunscripciones panameñas da pie para sospechar la existencia de un esmerado *gerrymandering*<sup>3</sup>.

### La estructura del voto

En Panamá la elección presidencial y las legislativas se realizan simultáneamente, no hay boleta única y tampoco voto único. De tal manera que la interrelación de ambas elecciones es de intensidad baja. Dicho en otras palabras, en principio, y sin estudios que prueben empíricamente el ascendiente de una elección sobre otra en Panamá, la influencia de la elección presidencial sobre las legislativas es teóricamente poca.

Los tres elementos que permiten caracterizar un sistema electoral están estrechamente relacionados. Siendo así, la utilización en Panamá de una fórmula electoral de cociente en la que los residuos se asignan a los candidatos más votados y no a las listas de partidos obliga a que los electores tengan la posibilidad de expresar sus preferencias individuales, más allá de la listas que les presentan los partidos políticos.

Los votantes panameños solamente pueden votar por la lista de un partido, sin embargo en las circunscripciones plurinominales tienen la posibilidad de darle el voto a toda la lista o dar el voto preferencial a uno o más candidatos del partido sin cambiar el orden preestablecido. Dicho técnicamente, las listas panameñas son cerradas y no bloqueadas. No está de más decir que estas listas cerradas y no bloqueadas son utilizadas exclusivamente en los catorce circuitos plurinominales, ya que en las circunscripciones uninominales se elige al candidato ganador por mayoría simple.

3 Según Nohlen (1994), se entiende por *gerrymandering* la manipulación de la distribución de las circunscripciones electorales con arreglo a consideraciones político partidistas. El curioso nombre asignado a esta conducta surge cuando en la ciudad de Boston *mister Gerry* se creó una circunscripción, que casualmente tuvo la forma de una salamandra, con la que garantizaba su triunfo.

## 2.2 Efectos del sistema electoral panameño

A través de la proporcionalidad del sistema electoral panameño, calculado mediante el índice de Rae, y el cálculo de las tasas de ventaja, se puede ver claramente que la combinación de los elementos vistos provocan un fuerte sesgo mayoritario. El cuadro 1 contiene el índice de proporcionalidad panameño para el año 2004<sup>4</sup> y lo compara con los de las elecciones costarricenses del 2002 y las guatemaltecas del 2003 y el cuadro 2 contiene las tasas de ventaja surgidas en las tres elecciones legislativas panameñas realizadas desde 1994 hasta el 2004.

**CUADRO 1  
PROPORCIONALIDAD DE LOS SISTEMAS ELECTORALES DE PANAMÁ, COSTA RICA  
Y GUATEMALA**

<i>País</i>	<i>Proporcionalidad</i>
Panamá (2004)	4.97
Costa Rica (2002)	2.01
Guatemala (2003)	2.24

Elaboración propia.

En el cuadro 1 es evidente que la desproporcionalidad del sistema electoral panameño prácticamente dobla la de Guatemala y es dos tercios superior a la de Costa Rica. Ambos países centroamericanos, disímiles en sus desarrollos democráticos, elegidos para la comparación poseen solamente circunscripciones plurinominales y listas cerradas y bloqueadas.

Según el cuadro 2, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) ha obtenido siempre las tasas de ventaja más amplias, siendo la más significativa la obtenida en 1994, cuando cada voto le valió más del doble. También ha sido sostenidamente beneficiado el Partido Arnulfista, hoy Partido Panameñista (PPa), pero en menor medida que el PRD. El Partido Solidaridad (PS) ha sabido moverse dentro del sistema electoral y ha

4 Al ser el índice de Rae muy sensible a los partidos pequeños he preferido sólo hacer el cálculo para las elecciones del 2004, cuando ya hubo una cantidad de partidos manejable.

## CUADRO 2

TASAS DE VENTAJA OBTENIDAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS PANAMEÑOS EN LAS ELECCIONES LEGISLATIVAS DE 1994, 1999 Y 2004 (%)<sup>\*</sup>

Partido	Tasa de ventaja		
	1994	1999	2004
PRD	2.6	1.5	1.4
PDC**	0.2	0.8	0.2
MOLIRENA	0.6	0.6	0.6
MORENA	0.2	0.4	—
Movimiento Papa Egoró	0.9	—	—
Partido Arnulfista	1.4	1.2	1.1
Partido Liberal Auténtico	0.5	—	—
Partido Solidaridad	1.0	1.0	0.7
Partido Renovación Civilista	0.5	0.4	—
Partido Liberal Nacional	—	0.7	0.7
Cambio Democrático	—	0.5	0.5

Fuente: Brown Araúz (2005b).

\* Incluye solamente a los partidos que obtuvieron representación legislativa.

\*\* En el 2003 pasó a llamarse Partido Popular.

obtenido tasas de ventaja generalmente justas, excepto en el 2004. Fuera de estos tres partidos, los demás, ya sean medianos o pequeños, han sido penalizados, algunos como el Partido Demócrata Cristiano, hoy Partido Popular (PPo), el Movimiento Renovador Nacionalista (MORENA) y el Partido Renovación Civilista (PRN) muy severamente.

Luego de una primera aproximación a los elementos y que determinan el fuerte sesgo mayoritario del sistema electoral panameño utilizado en las elecciones legislativas, se podría decir, pues, que aunque el sistema electoral panameño posee circunscripciones plurinominales funciona *de facto* como si todas las circunscripciones fueran uninominales.

### 2.3 La institucionalización del sistema de partidos panameño

Sobre la base conceptual de Huntington (1968), concebida para evaluar la estabilidad política mediante la dilucidación de la fortaleza de las instituciones, Mainwaring y Scully (1995) nos brindan un sofisticado modelo

analítico ideado exclusivamente para valorar los sistemas de partidos en regímenes presidenciales. Los criterios son cuatro: la estabilidad de las reglas y la naturaleza de la competición interpartidista; el aceptable arraigo de los partidos en la sociedad; la legitimidad de los procesos electorales y de los partidos entre los más importantes actores políticos; y la solidez organizativa de los partidos. También el número efectivo de partidos ayuda a evaluar la institucionalización de los sistemas de partidos. Apoyado en este modelo evaluaremos el sistema de partidos panameño.

### La estabilidad de las reglas y la naturaleza de la competición

168

Este primer discernimiento sugiere que haya cierta regularidad en la competición, no que los patrones estén congelados. Si los partidos considerados principales cambian constantemente entonces no estamos frente a un sistema de partidos institucionalizado. La medición de este criterio es relativamente fácil si se utiliza el índice de volatilidad electoral de Pedersen, el cual mide el cambio neto de escaños o votos de cada partido de una elección a otra.

Según Brown Araúz (2005b: 8-9) la volatilidad electoral<sup>5</sup> presidencial de la década de los noventa en Panamá es bastante baja, comparada con la volatilidad media de otros países de la región. Es mayor que la de Costa Rica (3.0)<sup>6</sup>, pero menor que la de Guatemala (51.8), Nicaragua (32) y El Salvador (25.2), por ejemplo (Cardenal, 1998: 216). En las primeras elecciones del siglo XXI, la volatilidad electoral panameña ha aumentado en comparación con la obtenida del periodo que va de 1994 a 1999. Este aumento es realmente sensible en la elección presidencial, en la que pasó de una volatilidad presidencial de 9.8% en el periodo 1994-1999 a

<sup>5</sup> La volatilidad electoral ha sido calculada partiendo de la media de número efectivo de partidos. Incorporar a los partidos pequeños, que tienden a desaparecer no sólo en las democracias jóvenes sino también en las consolidadas, distorsionaría la realidad que se pretende aprehender con este índice. Sin embargo, es importante que los partidos que dan cara al número efectivo o, en términos de Sartori, los partidos importantes, tengan cierta continuidad en el tiempo. Por ejemplo, el número efectivo de partidos guatemalteco diría que la volatilidad se debe calcular más o menos con cuatro partidos, pero desde 1990 algunos de esos partidos importantes han desaparecido o no fueron importantes durante un periodo suficientemente largo, por lo que el cálculo es casi imposible hacerlo apropiadamente.

<sup>6</sup> La volatilidad electoral presidencial del 2002 en Costa Rica es de 14.2. Incluyendo este índice en la media la volatilidad sería de 6.7, lo cual sigue siendo un índice bajo.

38.2% en el periodo 1999-2004. Por su parte, en las elecciones legislativas la volatilidad solamente aumentó un punto, de 11.5% de 1994 a 1999 hasta 12.4% de 1999 al 2004. No obstante, todavía está por confirmarse si las elecciones del 2004 son críticas o desviadas, aunque las circunstancias que determinaron los resultados electorales de ese año permiten avistar que se trata de un desvío (2005b). El cuadro 3 contiene los índices de volatilidad electoral de Panamá en 1999 y 2004.

**CUADRO 3**  
**ÍNDICES DE VOLATILIDAD ELECTORAL EN**  
**PANAMÁ DE LAS ELECCIONES DE 1999 Y 1994 (%)**

<i>Partido</i>	<i>Volatilidad electoral 1994-1999</i>		<i>Volatilidad electoral 1999-2004</i>	
	<i>Pres.</i>	<i>Leg.</i>	<i>Pres.</i>	<i>Leg.</i>
PRD	1.0	9.1	11.7	5.8
Partido Arnulfista	8.9	7.1	17.9	2.4
Partido Solidaridad	1.0	0.7	29.1	9.9
Partido Popular	8.6	2.3	6.9	2.7
MOLIRENA	0.2	3.8	7.0	1.1
Partido Liberal Nacional	—	—	1.3	1.0
Cambio Democrático	—	—	2.5	2.0
<i>TOTAL</i>	<i>9.8</i>	<i>11.5</i>	<i>38.2</i>	<i>12.4</i>

Fuente. Brown Araúz (2005b).

169

Un sistema de partidos en el que el electorado no cambia su opción de voto dramáticamente de una elección a otra puede evidenciar que las reglas y la naturaleza de la competición son estables. En el caso de Panamá, el índice de Pedersen nos dice que las reglas y los patrones de la competición son bastante sólidos, sin soslayar la presencia de un posible foco de inestabilidad.

Es pertinente incluir en este párrafo la evolución del número efectivo de partidos en Panamá. Desde 1994 el número efectivo de partidos ha ido decreciendo sostenidamente en Panamá. El número efectivo de par-

tidos presidenciales a sido de 5.55, 4.73 y 3.32 en los años 1994, 1999 y 2004 respectivamente. El número efectivo de partidos legislativos ha sido de 4.33, 3.26 y 2.92 en las elecciones de 1994, 1999 y 2004 respectivamente. De tal manera que, según estos índices y la tipología de Sartori (2000), el sistema de partidos panameño es de *pluralismo moderado*, por lo que se entiende que la política panameña es moderada. Véase el cuadro 4.

CUADRO 4  
NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS ELECTORALES Y LEGISLATIVOS EN PANAMÁ

N	1994	1999	2004	MEDIA
NEPEP	5.55	4.73	3.32	4.53
NEPEL	8.64	5.68	4.47	6.26
NEPL	4.33	3.26	2.92	3.50

Fuente: Brown Araúz (2005b).

### Desarrollo de raíces estables en la sociedad

La profundidad del compromiso del electorado con los partidos revela cierta coherencia programática de estas organizaciones. Si no hay tal claridad programática, crecen las dificultades de la ciudadanía para identificar lo que ideológicamente esos partidos representan. Un partido no se mueve de la izquierda a la derecha repentinamente sólo para ganar votos inmediatos, ya que para ellos es importante mantener a sus seguidores más leales o, en palabras de Panebianco (1990), mantener un mínimo de su identidad para poder brindar incentivos colectivos a sus *creyentes*. Los cambios bruscos de posición ideológica denotan debilidad de los lazos que unen a los partidos y la sociedad. Este criterio se puede medir mediante el cálculo de la diferencia entre los votos obtenidos por los partidos en las elecciones presidenciales y las legislativas. Si la diferencia entre los votos obtenidos en cada elección es poca, entonces estamos frente a un sistema de partidos que define las preferencias políticas de los ciudadanos (Mainwaring y Scully, 1995).

Según Brown Araúz (2005b), la media de diferencia de votos en Panamá es bastante baja y estable. En 1994 la media fue de 5.0; en 1999 fue de 3.4 y en el 2004 fue de 5.9 (2005b:11-12). La comparación de estos guarismos con los de, por ejemplo, Costa Rica<sup>7</sup>, que tiene una media en la década de los noventa de 6.4, denotan que, en principio, los lazos entre la sociedad panameña y sus partidos políticos son aceptablemente fuertes. Aunque, como se verá más adelante, no necesariamente este vínculo es producto de la claridad ideológica de los partidos. En ese sentido, podría especularse y es necesario investigar el papel que posiblemente juega el clientelismo en esta ecuación<sup>8</sup>.

171

**CUADRO 5**  
**MEDIA DE DIFERENCIA DE VOTOS EN PANAMÁ DE LAS ELECCIONES**  
**DE 1994, 1999 Y 2004 (%)**

<i>Partidos</i>	<i>1994</i>	<i>1999</i>	<i>2004</i>	<i>Media</i>
PRD	7.7	1.2	5.5	4.8
Partido Arnulfista	5.4	7.2	8.3	7.0
Partido Solidaridad	5.7	4.0	15.2	8.3
Partido Popular	4.0	2.3	1.9	2.7
MOLIRENA	0.5	3.5	4.6	2.9
Partido Liberal Nacional	—	3.4	3.7	3.6
Cambio Democrático	—	2.6	2.1	2.4
<b>TOTAL</b>	<b>5.0</b>	<b>3.4</b>	<b>5.9</b>	<b>4.8</b>

Fuente: Elaboración propia.

También la capacidad de los partidos de sobrevivir es un buen indicador de estabilidad de sus raíces. En Panamá, en términos generales, los partidos empiezan ya a ser longevos, por lo que se interpreta que han logrado

7 En esta ocasión no incluyo a Guatemala en la comparación porque la extrema volatilidad electoral de este país hace que el cálculo de la diferencia media de votos sea un indicador irrelevante.

8 Es preciso señalar que el concepto de *clientelismo* ha sido usado indiscriminadamente, lo cual lo ha deslustrado casi sin remedio. Aquí se utiliza pretendiendo rescatar su neutralidad e incluso su presumible funcionalidad en ciertos estadios del proceso de consolidación democrática, como podría ser el caso de Panamá. Véase Kitschelt (2000).

**CUADRO 6**  
**LONGEVIDAD MEDIA DEL SISTEMA DE PARTIDOS PANAMEÑO**

<i>Partido</i>	<i>Longevidad</i>
PRD	26
PPa	71
MOLIRENA	23
PPo	45
PS	12
MEDIA	35.4

Fuente: Elaboración propia.

172

la lealtad de ciertos sectores sociales. Así lo indican los 26 años del PRD; los 71 años del PPa; los 23 del MOLIRENA; los 45 del PPo y los 12 del Partido Solidaridad (PS). Así, la longevidad media en Panamá, incluyendo a otros partidos importantes, es de 35.4 años. Este índice no es tan elevado como el de Costa Rica, de 55 años si nos basamos en su tradicional bipartidismo, pero sí es superior al de Guatemala, de 24.8 años si sólo tomamos en cuenta sus partidos más importantes. Se puede asegurar, pues, que la longevidad media de los partidos políticos panameños importantes confirma las aceptables raíces del sistema de partidos en la sociedad. Véase el cuadro 6.

#### La legitimidad de los procesos electorales y de los partidos

Si son los partidos quienes determinan quién gobierna por medio de elecciones puede ser captado mediante encuestas. Si el comportamiento y las concepciones de los ciudadanos y los intereses organizados aceptan la competencia electoral como la única vía para acceder al poder, estamos frente a un sistema de partidos institucionalizado.

Según los datos emanados del Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA) del Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal, 51.6% de los diputados panameños confían en los partidos políticos; 76.6% considera que los partidos políticos son indispensables para la democracia y 95.4%

confía en la competitividad de las elecciones. Por su parte, según el Latinobarómetro (2002)<sup>9</sup>, 28% –15% en el 2003– de la ciudadanía panameña confía en los partidos políticos; 51% cree que los partidos políticos son indispensables para la democracia y 44% confía en que las elecciones panameñas son limpias.

Según los datos del párrafo anterior, es evidente que la legitimidad de los procesos electorales y los partidos políticos panameños es ambigua. Las élites apoyan ambas instituciones mayoritariamente, en tanto que la ciudadanía muestra un claro desencanto con ambos pilares de la democracia.

### La solidez organizativa de los partidos políticos

173

El grado de institucionalización de un partido se puede evaluar analizando sus características originarias (Panebianco, 1990). En el sistema de partidos panameño conviven partidos institucionalizados y partidos carismáticos<sup>10</sup> con institucionalización inexistente. Es pertinente aclarar aquí el caso del PRD. Según la operacionalización que hace Panebianco de lo que es un partido carismático, este partido no lo es porque no fue el vehículo de las aspiraciones particulares de Omar Torrijos, toda vez que no convivieron el tiempo suficiente, por la muerte de Torrijos, como para merecer esta categorización. Por otra parte, la influencia de la presencia de una organización externa nacional, como elemento debilitador de la institucionalización del partido, fue remontada claramente al desembarazarse la dirigencia a partir de 1990 de la tutela militar<sup>11</sup>.

Hechas estas aclaraciones, se puede decir que de los seis más importantes partidos panameños, tres están fuertemente institucionalizados, a

9 Los datos utilizados son los más recientes publicados al respecto por el Latinobarómetro en sus informes de prensa.

10 Basados en las directrices de Panebianco (1990), se entiende que estamos frente un partido carismático cuando éste es el vehículo exclusivo de las aspiraciones políticas de un individuo, es decir, cuando hay un líder que aparece como creador e intérprete indiscutible de las metas del partido, llegando a ser inseparables de su persona. Siendo así, no nos estamos refiriendo al carisma puro como lo definió Weber, en donde el atractivo del líder es definido por los componentes mesiánicos de la personalidad del individuo.

11 Los detalles de este proceso institucionalizador aparecerán en el capítulo "La simbología izquierdizante del PRD panameño: del autoritarismo nacionalista a la democracia personalista", que será parte del libro coordinado por Jorge Lanzaro *La izquierda en Centroamérica* (Buenos Aires: CLACSO), actualmente en prensa.

saber: el PRD, el MOLIRENA y el PPo. Estos tres partidos no tienen liderazgo carismático ni se organizaron mediante difusión y dos de ellos no tuvieron la presencia de una organización externa nacional que legitimara sus liderazgos internos, en tanto que el PRD logró superar esta perniciosa característica al desembarazarse de la tutela militar en la década de los noventa.

Los otros tres partidos tienen una institucionalización inexistente debido a que sus liderazgos originarios son carismáticos. Son: el PPa, el CD y el PS. El cuadro 7 detalla la combinación de elementos del modelo originario de estos partidos que llevan a clasificar sus grados de institucionalización.

174

CUADRO 7  
INSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PANAMEÑOS

<i>Elementos</i>	<i>PRD</i>	<i>PA</i>	<i>MOL</i>	<i>CD</i>	<i>PP</i>	<i>PLN</i>	<i>PS</i>
Penetración territorial	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Org. externa nacional	✓						
Org. externa internacional	✓					✓	
Líder carismático		✓		✓			✓
<i>Institucionalización</i>	<i>F</i>	<i>I</i>	<i>F</i>	<i>I</i>	<i>F</i>	<i>F</i>	<i>I</i>

Fuente: Elaboración propia.

Otro aspecto que permite evaluar la solidez organizativa de los partidos políticos es sus niveles de disciplina partidista. Según Brown Araúz (2005c), los dos principales partidos del país logran alcanzar altos índices de disciplina efectiva, pero su propensión suele ser baja, sobre todo en el PPa, en donde sus opiniones sobre la disciplina partidista suelen estar relacionadas estadísticamente con la indisciplina.

Los partidos políticos panameños pueden ser considerados como ideológicamente laxos o, al menos, sus posturas ideológicas no coinciden con las del electorado. Así lo evidencian los datos manejados por Colomer y Escatel (2004), en los que 72% de la ciudadanía panameña fue capaz de ubicarse ideológicamente, pero sólo 30% coincidió en ubicarse ideológica-

**CUADRO 8**  
**AUTOUBICACIÓN IDEOLÓGICA Y SIMPATÍAS PARTIDISTAS EN COSTA RICA,  
GUATEMALA Y PANAMÁ (%)**

País	Total	<i>Capaces de ubicarse ideológicamente</i>		<i>Incapaces de ubicarse ideológicamente</i>	
		<i>Sí partido</i>	<i>No partido</i>	<i>Sí partido</i>	<i>No partido</i>
Costa Rica	72	49	23	8	20
Guatemala	54	12	42	8	38
Panamá	72	30	42	4	24

Fuente: Colomer y Escatel (2004).

175

mente y declararse simpatizantes de algún partido. Es decir, el 42% restante, al que podríamos llamar ciudadanía ideológica, no ve reflejadas sus concepciones políticas en ninguno de los partidos políticos panameños. Véase el cuadro 8.

Asimismo, la ubicación ideológica de los partidos políticos panameños en el continuo izquierda-derecha, donde 1 es la posición más a la izquierda y 10 la posición más a la derecha, manifiesta que sus capacidades de representar las percepciones subjetivas de la ciudadanía son pocas. Esta aserción nace de los hallazgos de Luna y Zechmeister (2005), que correlacionando la institucionalización de los sistemas de partido con el grado de desarrollo económico y la representatividad de los países latinoamericanos comprueban que los partidos políticos de izquierda contribuyen a fortalecer las estructuras representativas de los sistemas políticos. Véase el cuadro 9<sup>12</sup>.

12 Sorprendentemente, las acertadas inferencias hechas por Colomer y Escatel ubican al CD como el partido más a la izquierda del espectro político panameño. El discurso y programa del CD es abiertamente neoliberal, por lo que se puede pensar que los componentes antipartido de su discurso son los que han calado y confundido al electorado panameño que se declara de izquierdas. Esto nos revela la que podría ser una de las características más importantes de la ciudadanía panameña que se autodenomina de izquierda: su marcado talante antipartidista, al punto de que están dispuestos a arropar propuestas de este tipo, aun en contra de la ortodoxia ideológica. Asimismo, el exabrupto referido da cuenta de las limitaciones que tienen los análisis empíricos, siendo necesario siempre confrontarlos con otros tipos de análisis politológicos.

**CUADRO 9**  
**UBICACIÓN IDEOLÓGICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PANAMEÑOS**

Partido	Ubicación
CD	3.8
PRD	4.5
PPo	7.1
MOLIRENA	7.1
PPa	7.2

*Fuente:* Colomer & Escatel (2004).

Los párrafos anteriores permiten caracterizar la solidez organizativa de los partidos políticos panameños. *Grosso modo*, se puede decir que son débiles, pero cuidando un poco más los detalles parece ser que hay un grupo de partidos más institucionalizados, lo cual lleva a considerarlos partidos fuertes. Otro grupo, la mitad de ellos, necesitan hacer grandes esfuerzos para remozar y fortalecer sus estructuras organizativas debido a la persistencia de su naturaleza personalista.

#### *2.4. Marco estratégico para orientar el análisis de las reformas electorales en Panamá.*

El examen al sistema electoral y a la institucionalización del sistema de partidos panameño nos arroja como diagnóstico las siguientes características:

- Nos hallamos frente a un sistema de partidos institucionalizado, que según algunos exámenes más detallados está *medianamente institucionalizado* (Brown Araúz, 2005a) o *altamente institucionalizado* (Achard y González, 2004).
- El número efectivo de partidos es el resultado de un sesgo fuertemente mayoritario debido a la combinación de circunscripciones uninominales y circunscripciones plurinominales muy pequeñas, además de una fórmula electoral de cuotas que otorga los residuos a los

individuos, que suelen ser de los partidos que obtuvieron los votos más altos.

- La competencia tiende a ser centrípeta con partidos ideológicamente moderados, aunque sus nexos ideológicos con la sociedad son débiles.
- Conviven partidos institucionalizados y partidos cuya institucionalización es inexistente, según el examen de sus modelos originarios.
- La legitimidad del sistema es ambigua, ya que las élites apoyan fehacientemente a los partidos políticos y a las elecciones, pero la ciudadanía no. En ese sentido, ambos parecen vivir en mundos políticos distintos, uno autocomplaciente y satisfecho, el otro, desencantado y radicalmente crítico.

Basado en ese examen es posible ahora plantear un marco estratégico para proponer futuras reformas al sistema electoral panameño –mecánicamente esas reformas valdrían también para reformar el sistema de partidos–, útil también para evaluar las reformas que otrora fueron propuestas y, algunas veces, implementadas.

Las deficiencias y posibles focos de inestabilidad del sistema de partidos panameño no están en la forma en que se relacionan –el sistema de partidos propiamente dicho– sino en la debilidad de los partidos políticos que lo conforman. De tal manera que cualquier estrategia de reforma debe ir encaminada a:

- Preservar la estabilidad del sistema.
- Remozar los partidos políticos panameños, es decir, hacerlos más inclusivos, más programáticos (o ideológicos) y más transparentes.

### 3. EVALUACIÓN DE LAS REFORMAS ELECTORALES EN PANAMÁ

#### 3.1 *El cambio de fórmula electoral, el rediseño de las circunscripciones y el tamaño de la Asamblea Nacional*

Para los catorce circuitos plurinominales, las organizaciones de la sociedad civil panameña que participaron en la IV Comisión de Reformas

Electorales<sup>13</sup>, instalada en febrero de 2005, promueven la utilización de una fórmula electoral más proporcional. El argumento esgrimido por estas organizaciones es que el artículo 141 de la Constitución estipula que la elección se hará conforme a un sistema representativo proporcional y que mientras más proporcional es el sistema más democrático es el país. Cabe decir que la fórmula electoral panameña vista en párrafos anteriores, aunque impura, es proporcional.

Ajustándonos a nuestro marco estratégico, el cambio de fórmula favorecería la “ideologización” de los partidos pero podría afectar la estabilidad del sistema si se abusa de dicha proporcionalidad. La asignación del residuo para los individuos y no para los partidos es, en teoría, un elemento que favorece el personalismo y, por ende, debilita la plataforma programática de los partidos. Siendo uno de los objetivos estratégicos planteados el fortalecimiento programático de los partidos políticos panameños, entonces el uso ortodoxo de la fórmula Hare sería saludable, independientemente de que en el reparto de residuos participen solamente los partidos que obtuvieron el cuociente o lo hagan todos<sup>14</sup>.

Sin embargo, el cambio de fórmula sería pernicioso si aumenta el número efectivo de partidos legislativos más allá de cinco, cantidad que, según la tipología de Sartori (2000), pondría en peligro la estabilidad del sistema de partidos panameño. No obstante, un cambio de fórmula hacia la fórmula Hare en Panamá no significaría mayor proporcionalidad ni un aumento importante del número efectivo de partidos legislativos. No obstante, que el efecto sobre el sistema sea insignificante no quiere decir que necesariamente sea igual para los casos particulares de los partidos, toda vez que, por ejemplo, con el hipotético uso de la fórmula Hare en el 2004 el PRD habría obtenido 37 diputados y no los 41 que obtuvo, per-

13 Las organizaciones de la sociedad civil panameña que participan en la Comisión son: la Conferencia Episcopal Panameña, la Comisión de Justicia y Paz, Transparencia Internacional, la Alianza Ciudadana Pro Justicia, el Colegio Nacional de Abogados, la Unión Nacional de Abogados, el Consejo Nacional de la Empresa Privada, el Consejo Nacional de Trabajadores Organizados, la Universidad de Panamá y cinco universidades privadas más.

14 La fórmula propuesta por el Tribunal Electoral de Panamá en la Comisión de Reformas Electorales para asignar escaños en los circuitos plurinominales impediría a los partidos que quedaron sin representación participar en la asignación del residuo, lo cual afectaría a los partidos medianos. Agradezco a Antonio Sanmartín esta observación.

**CUADRO 10**  
**PROPORCIONALIDAD Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS LEGISLATIVOS SEGÚN LA**  
**FÓRMULA HARE\***

<i>Fórmula</i>	<i>P</i>	<i>NEPL</i>
Actual	4.97	2.92
Hare	4.20	3.31

Elaboración propia.

\* Calculado según los resultados electorales del 2004.

diendo la mayoría absoluta en el hemiciclo; el CD y el PLN habrían ganado 2 diputados sobre los 5 que obtuvieron; y el PS habría tenido 8 y no diputados. El cuadro 10 contiene el cálculo de los índices de proporcionalidad y número efectivo de partidos legislativos según la fórmula que actualmente se utiliza en Panamá y la fórmula Hare.

Comprobado el casi inocuo efecto del cambio de fórmula electoral, cabe preguntarse por qué la modificación de este elemento central no tiene mayor repercusión en el sistema de partidos. La proporcionalidad de un sistema depende también del tamaño y magnitud de sus circunscripciones y del tamaño de la Asamblea Nacional. Como ya se ha dicho, las circunscripciones panameñas son de tamaño pequeño, y además la Asamblea Nacional también es pequeña.

En ese sentido, aumentar el tamaño de las circunscripciones sería saludable<sup>15</sup>. Eso sí, como la adopción de estas reformas no son buenas ni malas en sí mismas, sino que dependen de lo que se quiera hacer, además de presentar muchas posibilidades, habría que tomar en cuenta el valor que se quiere dar al voto de la ciudadanía de todo el país. Actualmente el voto del electorado de las provincias y regiones del inte-

15 El Tribunal Electoral de Panamá ha remitido al Órgano Legislativo una propuesta de rediseño de las circunscripciones electorales. Con la excepción de los cuatro diputados que pierden en las provincias de Chiriquí, Veraguas, Los Santos y el circuito 8.1 en Arraiján, los cambios se realizarían en el distrito de Panamá. No obstante, los cambios no son profundos y el diseño de las circunscripciones se mantendrá casi igual. Siendo así, se estaría desperdiciando una inmejorable oportunidad de fortalecer a los partidos políticos panameños y de mejorar la calidad de la representación en la Asamblea Nacional.

rior vale más que el de los habitantes del área metropolitana, ya que los interioranos escogen un diputado con cada 28,519.47 votos, mientras que los de la ciudad de Panamá necesitan 36,756.63 votos para elegir un representante a la Asamblea Nacional. Es decir, el voto de la ciudadanía del interior vale 29% más que el de un metropolitano. Un prorrato basado en la premisa “una persona un voto” sobrerepresentaría tremadamente a la provincia de Panamá, que elegiría 34 de los 71 diputados. Presumiblemente, esta situación cerraría una puerta más al desarrollo de las provincias del interior.

Es interesante ver cómo algunas de las organizaciones más comprometidas con el cambio de fórmula electoral, con el fin de alcanzar una mayor proporcionalidad del sistema, promovieron también ante la opinión pública la reducción de la Asamblea Nacional de Diputados. La Asamblea Nacional panameña es pequeña y a partir del 2009 lo será aún más<sup>16</sup>. Las Asambleas pequeñas aumentan la desproporcionalidad, sencillamente porque mientras más pequeñas hay menos escaños para repartir, y son los partidos pequeños los que quedan fuera del reparto independientemente de que hayan logrado los votos necesarios. Según los lineamientos generales de Lijphart (2000), en Panamá harían falta unos 300 diputados para tener la mayor proporcionalidad posible. Los altos índices de impopularidad de la Asamblea Nacional propiciaron la disminución y la fijación del número de diputados, por lo que nadie sensato se atrevería a proponer semejante aumento del número de legisladores. Por esto y por las razones arriba expuestas la búsqueda de proporcionalidad en Panamá solamente mediante el cambio de fórmula electoral para los circuitos plurinominales es una tarea improductiva.

### *3.2. La obligatoriedad de las primarias*

El Código Electoral de 1998 contemplaba la obligatoriedad de realizar primarias en los partidos políticos que postularían uno de sus miembros

<sup>16</sup> En 1994 y 1999 se eligieron 71 legisladores. Debido a lo establecido en el artículo 141 de la Constitución, concerniente a la creación de circuitos según el crecimiento de la población, en el 2004 el número de legisladores aumentó a 78. Sin embargo, desde noviembre del 2004 está vigente un cambio constitucional que incluyó, entre otras cosas, la fijación del número de diputados en 71 a partir del 2009.

a la presidencia de la República. Al haber ganado la elección presidencial de 1999, el PPa promovió la modificación del Código Electoral y logró modificarlo con la ayuda del PRD de manera que las primarias pasaron a ser opcionales<sup>17</sup>. El Tribunal Electoral, asesorado por la Comisión de Reformas Electorales, propondrá en el 2006 a la Asamblea Nacional de Diputados instituir nuevamente la obligatoriedad de primarias presidenciales para los partidos que postulen un miembro a la presidencia del país.

Las elecciones primarias no son buenas ni malas en sí mismas. Al igual que todas las reformas aquí mencionadas, pueden tener efectos perniciosos o ventajosos dependiendo de la materia prima con la que se cuente y lo que se pretende hacer. Alcántara (2002) señala que los procesos de toma de decisión mediante los que se establecen las distintas candidaturas a los diferentes ámbitos son señaladas, con frecuencia, como uno de los responsables de la imagen negativa de los partidos ante la sociedad, por cuanto reflejan una política de liderazgos caudillistas o de camarilla que no tiene en cuenta los deseos de sus militantes y simpatizantes. Siendo así, en principio, institucionalizar en Panamá y en toda Latinoamérica las primarias es buena idea, toda vez que podrían contribuir a limpiar esa mala imagen de los partidos, toda vez que transparentan y hacen más incluyente el que quizás es el proceso de decisión más importante de los partidos.

Habría que realizar estudios sobre el impacto de la realización de primarias sobre la imagen de los partidos políticos, pero la propagación de este mecanismo en Latinoamérica puede indicar sus efectos positivos para los partidos en general, incluso mediando las valoraciones más pragmáticas<sup>18</sup>. En el caso de Panamá, las primarias parecen ser uno de los elementos que han apuntalado el rendimiento electoral del PRD

17 No es casualidad que haya sido precisamente el PPa quien más se opuso al carácter obligatorio de las primarias, por dos razones: la más importante es que la coalición dominante de este partido descansa sobre los rasgos carismáticos de su modelo originario, por lo que cualquier medida que posibilite la rotación de las élites internas implica la pérdida de la zona de incertidumbre concerniente a la distribución de incentivos colectivos para los *creyentes*, según la terminología de Panebianco (1990). Se podría decir, pues, que las medidas institucionalizadoras atentan contra la naturaleza misma de este partido. La segunda razón es que la realización de primarias meraría la capacidad de realizar alianzas del PPa, que en su caso, revisando su desempeño electoral desde 1984, es absolutamente necesaria.

18 De los dieciocho países latinoamericanos que efectúan elecciones, doce realizan primarias independientemente de que esté contemplado o no en la legislación político electoral

(Brown Araúz, 2005b:16), facilitando los cambios de coalición dominante, aumentando el tamaño de sus instancias de decisión y aumentando su membresía. También es cierto que el pasado autoritario del PRD prácticamente le imponía recurrir a estrategias como ésta para “limpiar” su imagen, por lo que la adopción de primarias en este partido puede ser vista también como una táctica de *marketing electoral*, y no sólo como un resultado de sus particularidades originarias<sup>19</sup>. Por su parte, el PA se ha resistido tenazmente a realizar primarias y cuando lo hicieron, obligados por el Código Electoral, fueron de dudosa pureza. Presumiblemente, esa intransigencia es uno de los factores que influyó en su descalabro electoral del 2004 (2005b). En todo caso, aunque años atrás el PPa no tenía la necesidad de confirmar su vocación democrática, ya que vivía de las rentas de imagen logradas durante el periodo autoritario, ese rédito se ha acabado y la ciudadanía espera que todos los partidos se comprometan sin ambages con la profundización de sus democracias internas y la democracia panameña.

Visto está, pues, que en el caso panameño las primarias serían beneficiosas. No obstante, es preciso señalar algunos de los efectos indeseados de tan extendido mecanismo de selección de candidatos. Las primarias no son un camino de rosas, muy por el contrario, generalmente desnudan el faccionalismo interno y convierten lo que debería ser un ejercicio democrático en un horroroso aquelarre del cual el partido podría salir más debilitado que fortalecido. Por otro lado, existe la paradójica tendencia a que mientras más democráticos son los partidos internamente más rígidos son hacia fuera. En otras palabras, cuanto más influencia de los militantes, mayor es la propensión a que el partido adopte posiciones extremas. Quizás esto no sería un problema salvo porque tal conducta hace más difícil lograr conformar alianzas y coaliciones y les aleja del resto de la ciudadanía, la que no pertenece a los partidos, haciéndole a las

19 En mi estudio comparativo sobre la disciplina partidista en Centroamérica (Brown Araúz, 2005a) concluyo que la presencia de una organización externa internacional en el modelo originario de los partidos, específicamente la Internacional Socialista, incide en la adopción de primarias como método interno de selección de candidatos. Asimismo, este rasgo coincide en los dos partidos que más largos períodos pasaron en el poder, el PLN y el PRD, uno casi manteniendo un dominio hegemónico sobre la política costarricense y el otro como brazo civil del régimen autoritario militar panameño.

organizaciones partidistas más difícil el éxito electoral. Los que peor lo pasan son los partidos de oposición, ya que los de gobierno pueden ofrecer ciertos cargos a los grupos de presión internos para aplacarles. Al partido de oposición no le queda otra que hacer concesiones ideológicas a sus militantes si quiere mantener su apoyo organizativo y financiero.

Según el marco estratégico planteado, uno de los objetivos de las reformas electorales en Panamá debe ser hacer más incluyentes y transparentes a los partidos políticos. La obligatoriedad de las primarias presidenciales coadyuva a lograr tan caro objetivo. Más aún, es absolutamente recomendable que la obligatoriedad de las primarias no se limite a la selección de candidatos presidenciales, sino que se extiendan a todas las postulaciones que hagan los partidos. Sólo la mejoría de imagen de los partidos hace que valga la pena el riesgo de instaurarlas. Un corolario de la estrategia sería legislar para atajar sus posibles efectos negativos.

183

### *3.3. La eliminación de la revocatoria de mandato*

La importancia de la revocatoria de mandato está estrechamente relacionada con el papel central que la disciplina partidista tiene en el fortalecimiento de los partidos. En primer lugar y como uno de los objetivos impuestos por nuestro marco estratégico, no se puede pretender que los partidos políticos panameños sean ideológicos si las dirigencias no tienen la capacidad de revocar el mandato a sus representantes en la Asamblea Nacional de Diputados y los individuos que ocupan escaños priman sobre el partido que les postuló. Veamos cómo funciona esta relación.

La disciplina partidista contribuye a construir una reputación colectiva de la cual se benefician todos los miembros que son candidatos del partido, lo cual disminuye la posibilidad de que los miembros se dejen llevar por incentivos particulares y abre la posibilidad de crear identidades programáticas que alcancen a un mayor número de electores y trasciendan el personalismo. En ese sentido, cualquier diputado que atente contra la identidad colectiva del partido debe ser sancionado.

Eliminar la revocatoria de mandato no sólo difuminaría aún más los rasgos programáticos de los partidos, sino que sería el primer paso para defenestrarlos, y ese no es el camino para consolidar la democracia.

Dos factores esenciales para lograr la disciplina partidista son el control del acceso a las candidaturas y el control de la financiación de las campañas electorales por parte de la dirigencia del partido. En Panamá ninguna dirigencia controla la financiación de las campañas de sus candidatos a diputado, y ya hemos visto que, con buen criterio, es de esperarse que las primarias avancen hasta extenderse a la selección de candidatos a diputado, por lo que la disciplina partidista sólo sería efectivamente posible si se mantiene la revocatoria de mandato. Véase el cuadro 11.

**CUADRO 11**  
**CONTROL DE LAS ZONAS DE INCERTIDUMBRE DE LOS**  
**PARTIDOS POLÍTICOS PANAMEÑOS**

184

ZONAS DE INCERTIDUMBRE	PP	PS	MOL	CD	PA	PRD
<i>Financiamiento</i>	No	No	No	No	No	No
<i>Acceso a las candidaturas</i>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No

Fuente: Elaboración propia.

En Panamá, durante la década de los noventa el tipo de partido definió la propensión a la disciplina (Brown Araúz, 2005c). El PRD, un *partido de electores táctico*, con presencia de la Internacional Socialista en su modelo originario y con revocatoria de mandato en sus estatutos, solió favorecer más que el PA, hoy PPa, las nociiones que conciben la política como una actividad institucional y no como una actividad de intercambios personales (clientelismo) (2005c). Asimismo, García Díez (2002:583) demuestra que la cohesión ideológica del PRD es superior que la del PPa<sup>20</sup>, que hasta enero del 2003 no incluyó en sus estatutos la potestad

20 Las desviaciones típicas de las respuestas a la pregunta "Utilizando una escala ideológica donde 1 sea izquierda y 10 derecha: dónde ubicaría usted a su partido político?", son de 0,88 para el PRD y 1,33 para el PA.

del partido de revocar el mandato a sus diputados en la Asamblea Nacional.

Así, la revocatoria de mandato es un signo de modernidad y eficiencia de los partidos políticos, no sólo porque fortalece la identidad ideológica de los partidos. La revocatoria de mandato, como elemento que apuntala la disciplina partidista, contribuye a que los partidos cumplan de mejor forma con su rol de hacedores de políticas públicas, toda vez que la relación entre el órgano ejecutivo y el órgano legislativo, si ambos son encabezados por el mismo partido, es más fluida<sup>21</sup>. Igualmente, la disciplina partidista facilita la rendición de cuentas, ya que es más fácil que la ciudadanía identifique la conducta de los partidos si éstos votan homogéneamente.

185

### *3.4. La persistencia del subsidio electoral y el riguroso control de la financiación privada de los partidos*

Uno de los objetivos que impone nuestro marco estratégico de reformas electorales en Panamá es que los partidos políticos sean más transparentes. En ese sentido, parece ser que cuando los partidos son más transparentes son también más inclusivos. Como argumentamos más arriba, ese es el caso de las primarias toda vez que permiten acercarse a ambos objetivos y, como veremos en este párrafo, los aspectos relacionados con la financiación de los partidos podrían ser el elemento central en la consecución de la transparencia y por ende del carácter incluyente de los partidos.

La casi total ausencia de control de la financiación privada de los partidos políticos es en Panamá una de las causas de la impopularidad del subsidio electoral. Las ácidas críticas que ha recibido la adopción de esta medida desde 1998 tienen asidero en la contradicción de financiar públicamente a los partidos sin regular rigurosamente la financiación privada.

21 Podría argumentarse que un partido disciplinado entorpece la necesaria vigilancia que el Órgano Legislativo debe ejercer sobre el Órgano Ejecutivo. Cuando el órgano legislativo no cumple con esa misión se debe también a la ausencia de atributos legales que permitan cumplir cabalmente con dicha función y no sólo es un asunto de poderes partidarios del Presidente, que es un asunto de atributos políticos.

Las donaciones privadas ponen a los partidos en manos de quienes los financian. Eso sí, este argumento no es aplicable a las pequeñas contribuciones de los ciudadanos, sino a los grandes intereses corporativos que pretenden “comprar” poder político por medio de las donaciones a los partidos. Muy difícilmente un partido se abrirá a la ciudadanía si tiene dueños. La financiación pública está destinada a lograr la independencia del partido, a que los costes de información sean menos gravosos para los ciudadanos de menor ingreso y a abrir las puertas de la tan deseada participación.

Claro está en que en Panamá el descontrol de las donaciones privadas mantiene a los partidos bajo el control de sus dueños tradicionales y cierra las puertas a la participación ciudadana. Bajo esas circunstancias, hay que aceptarlo, la financiación pública es un premio al clientelismo e incluso a la corrupción. Obviamente, bajo el actual modelo de financiación panameño no se hace más que dar más dinero público a los partidos que más dinero privado invierten para ganar votos, o sea, más dinero para quienes más ingresos disfrutan. La solución no es eliminar la financiación pública, sino hacerla efectiva.

Una de las medidas más utilizadas es la de imponer un techo a las campañas electorales<sup>22</sup>. Eso haría que los partidos compitieran financieramente en igualdad de condiciones, viéndose obligados a fortalecer otros recursos de campaña casi olvidados por los partidos panameños, como lo son sus aspectos programáticos y su estructura organizativa, de manera de hacerlos más atractivos para el electorado. También incentivaría la participación como candidatos de representantes de los estratos sociales menos favorecidos al resultarle menos prohibitivos los costes de una campaña electoral.

Se puede ponderar la desgravación de donaciones. Si una donación es, por ejemplo, de menos de 100 dólares se le podría desgravar cerca del 100%, y si excede los 500 dólares se le podría desgravar el 50%. Así sucesivamente hasta casi no desgravar las donaciones más grandes.

<sup>22</sup> El Tribunal Electoral, asesorado por la Comisión de Reformas Electorales, propondrá a la Asamblea Legislativa una legislación en esa dirección.

Otra posibilidad sería la de bloquear las listas para las elecciones legislativas. Hacerlo disminuiría los costes de las campañas para los candidatos a legislador, además de fortalecer los aspectos programáticos de los partidos. Como se puede ver, el control de la financiación privada no sólo haría a los partidos más transparentes e inclusivos, sino también más programáticos o ideológicos<sup>23</sup>, que es otro de los objetivos emanados del marco estratégico.

También se puede reducir el tiempo de campaña para hacerlas más baratas y, por lo tanto, evitar que los partidos tengan la necesidad de acudir a ilegalidades para financiar las campañas. No obstante, habría que tener cuidado con esto, ya que presumiblemente la impopularidad de nuestros partidos implica que necesitan más tiempo para convencer a la ciudadanía de que voten por ellos. No obstante y aunque la turbiedad de las finanzas electorales privadas de los partidos impiden contar con suficientes datos, la posibilidad de que la reducción del gasto en las campañas electorales aumente la abstención parece poca si se analizan las escasas cifras con las que se cuentan. El cuadro 12 demuestra que además del gasto hay otros factores que inciden en el apoyo de la ciudadanía a los partidos, ya que no hay correlación entre el gasto publicitario y el éxito electoral.

CUADRO 12

## GASTO PUBLICITARIO POR CANDIDATURA EN LA CAMPAÑA ELECTORAL DE 1994

Candidatos	Votos obtenidos	Gasto publicitario (USD)	Costo de cada voto
Mireya Moscoso	310,372	806,967.20	2.60
Ernesto Pérez Balladares	355,307	1,332,401.25	3.75
Rubén Carles	171,192	1,335,297.60	7.80
Rubén Blades	182,405	319,208.75	1.75
TOTAL	1,019,276	3,793,874.80	3.98

Fuente: Pauta.

El riesgo de que los cazadores de prebendas busquen otros medios para influir en la política, incluyendo algunos de índole ilegal, es real. Las donaciones sin control público podrían comenzar a realizarse por medio de las famosas cenas de campaña, por ejemplo. En todo caso, lo que se debe buscar es rigor en el control de la financiación privada de los partidos políticos. Lamentablemente los niveles de renta de nuestro país no hacen posible que la financiación pública cubra casi la totalidad de los gastos en los que incurren los partidos, tal como sucede en otras latitudes. Pero de acuerdo a nuestras posibilidades el subsidio electoral es una medida que hay que mantener como un instrumento más para fortalecer a nuestros partidos y, por consiguiente, a la democracia panameña.

188

### *3.5 La libre postulación*

La democracia debe ser entendida también como un proceso siempre inconcluso. La democracia siempre demanda más democracia. Así, ampliar la participación, mediante la posibilidad de que la ciudadanía se postule libremente a cargos públicos haciéndolo por la vía que mejor les parezca es un objetivo que se debe alcanzar. Pero es precisamente ese carácter progresivo lo que nos debería advertir sobre los efectos perniciosos que tendría quemar etapas sin la necesaria adaptación de las instituciones y los actores que les dan contenido.

Aunque la libre postulación nos acerca al ideal democrático hay que entender, también, que con su institucionalización estaríamos privatizando un ámbito tradicionalmente público –otro más. La valoración que hagamos de esos impulsos privatizadores es eminentemente subjetiva, pero lo paradójico es que muchas de las personas y organizaciones duramente críticas con la noción de que es la iniciativa privada el motor del bienestar colectivo estén a la vez de acuerdo con la libre postulación.

Según nuestro marco estratégico de reformas, rigurosamente sustentando mediante el análisis de los rendimientos institucionales de Panamá, la libre postulación no aportaría nada al necesario fortalecimiento de los partidos políticos como uno de los actores centrales e indispensables de la democracia. Quitarles ahora el monopolio de la representación acabaría

con ellos, ya que gracias a su impopularidad se produciría una estampida de potenciales candidatos de la que no se recuperarían fácilmente<sup>24</sup>.

Pero en este caso, más que por los partidos habría que preocuparse por la sociedad civil, entendida como el ámbito en el que se organizan los intereses privados con vocación de incidir en los asuntos públicos. Al igual que los partidos, la sociedad civil panameña se encuentra en proceso de consolidación. ¿No estaríamos dándole a la sociedad civil un certero alabonazo abriéndole a los intereses particulares la posibilidad de entrar en la arena político representativa, es decir, acceder al poder político? Es de esperarse que la confusión de la sociedad civil fuera grande, ya no sabrían lo que son y nos quedaríamos sin partidos fuertes y sin la indispensable presencia de una sociedad civil organizada y autónoma.

Un diputado o presidente independiente tiene menos incentivos institucionales para hacer una buena labor. Aunque sea egoísta pensar así, a un diputado o presidente miembro de un partido le interesa hacerlo bien al menos para dejar a su partido en buena posición o para poder seguir haciendo carrera política dentro del partido. Esta conducta facilita la rendición de cuentas toda vez que la ciudadanía puede castigar o recompensar a la institución permanente, el partido, cosa que no sucede con el diputado independiente, que una vez sale del puesto que ocupa vuelve a sus labores privadas sin dejar rastro.

Hay que tener paciencia histórica. Cuando la sociedad civil panameña tenga claro su rol y los partidos políticos sean transparentes, inclusivos e ideológicos, es decir, fuertes, podremos instituir la libre postulación con más beneficios que perjuicios.

### *3.6 Una propuesta inédita en Panamá: aumentar la simultaneidad de las elecciones*

Las reformas vistas hasta ahora han sido discutidas en la Comisión de Reformas Electorales que es auspiciada por el Tribunal Electoral de

<sup>24</sup> De todas maneras, la legislación actual, entiéndase el alto porcentaje de ciudadanos para presentar una postulación libre, y la futura, como el control de la financiación privada, harían casi inviables la gran mayoría de las potenciales libres postulaciones. Agradezco a Salvador Sánchez esta observación.

Panamá y en la que participan representantes de todos los partidos políticos y de la sociedad civil panameña. En este párrafo se comentarán las ventajas de una reforma que, atendiendo la reciente historia política del país, creo contribuiría a la consolidación del sistema de partidos, al desempeño gubernamental de los partidos y, por consiguiente, al mejoramiento de su imagen frente a la sociedad.

El funcionamiento de los sistemas presidenciales depende en gran medida de la naturaleza del sistema de partidos (Mainwaring y Shugart, 2002: 255). Básicamente, esta influencia se cristaliza en la posibilidad de que el partido que encabeza el Órgano Ejecutivo tenga la posibilidad de formar coaliciones de gobierno fiables, gobierne con cierta soltura y con un grado aceptable de eficiencia. Al mismo tiempo, la incapacidad del presidente de mantener coaliciones estables en el Órgano Legislativo desata las prácticas de chantaje concebidas para romper la disciplina de los partidos opositores.

En los últimos quince años dos partidos se han alternado en el Órgano Ejecutivo: el PPa, que lo ocupó durante los periodos 1990-1994 y 1999-2004, y el PRD, que lo ocupó durante el periodo 1994-1999 y ganó las elecciones del 2004. En ambos periodos el PPa y sus aliados no contaron con los escaños suficientes para lograr una coalición legislativa estable, en cambio el PRD sí lo hizo en el periodo 94-99 y a partir del 2004 goza de mayoría en el hemiciclo, incluso prescindiendo de su aliado el PPo.

Como se dijo en el párrafo 3.2, las componendas partidistas no son bien vistas por la ciudadanía y, necesariamente, éstas están presentes cada vez que por cualquier ley hay que lograr una mayoría legislativa contingente. En Panamá aún se escuchan los ecos de los sórdidos acontecimientos de enero del 2002<sup>25</sup>. Aunque incompleto, un útil indicador preliminar de la fluidez de las relaciones entre los Órganos Ejecutivo y Legislativo son los vetos ejercidos por el presidente. El cuadro 9 evidencia que el PPa, el segundo partido del país, en la presidencia tiene mayores dificultades para dar buen puerto a sus iniciativas legislativas.

25 En esas fechas correspondía a la presidenta, la arnulfista Mireya Moscoso, designar dos magistrados a la Corte Suprema de Justicia. Esta designación debía ser ratificada por la Asamblea Legislativa, en la que el opositor PRD y su aliado el PP hacían mayoría. Sorpresivamente, tres legisladores del PRD rompieron la disciplina partidista y votaron según la línea oficialista, siendo ratificados los dos magistrados. Días después se hicieron públicos una serie de supuestos sobornos que facilitaron la ratificación y la aprobación de otras polémicas leyes. Tales acontecimientos conmovieron la opinión pública del país y casi pusieron en jaque la institucionalidad del régimen democrático.

## CUADRO 13

## VETOS, FORTALEZA DEL PARTIDO Y FORTALEZA DE LA COALICIÓN DE PRESIDENTES PANAMEÑOS, 1990-2004

Periodo	Presidente	Partido	Vetos	Fortaleza	Fortaleza
			Partido	Coalición	
1990-1994	Guillermo Endara Galimany	PA	21	17	11.9% 43.2*
1994-1999	Ernesto Pérez Balladares	PRD	12	49.3%	56.3%
1999-2004	Mireya Moscoso	PA	24	25.3%	45%**

Fuente: Elaboración propia.

\*Antes de 1991 la coalición gubernamental en la Asamblea Legislativa contaba con el 85.1% de los votos, los cuales perdió con la expulsión del gobierno del PDC y sus 28 escaños (41.6 del total).

\*\* Hasta agosto del 2000 la coalición gubernamental en la Asamblea Legislativa contó con el 52.1% de los votos, los cuales perdió al aliarse los dos legisladores del PPo (2.6%) y uno del PS (1.3%) con los 34 legisladores del PRD (47.9%).

191

Aumentar la simultaneidad de las elecciones sería una buena manera de propiciar la coincidencia del partido que ocupa el Órgano Ejecutivo y la mayoría legislativa. En Panamá las elecciones legislativas y la presidencial se efectúan el mismo día, pero la votación se hace mediante papeletas distintas, por lo que su simultaneidad es *baja*. Si se pasase a una simultaneidad *media*, es decir, que se votara para ambas elecciones con la misma papeleta, aunque los resultados sean separados, se propiciaría que la ciudadanía vote en ambas elecciones por el mismo partido y, por consiguiente, habría mayores posibilidades de que siempre coincida el control del Órgano Ejecutivo y el Órgano Legislativo por el mismo partido. De esta manera los gobiernos podrían ser más eficientes, la política más transparente y los partidos más disciplinados.

En contra de esta propuesta podría argüirse que la coincidencia permanente de liderazgo en el órgano ejecutivo y la mayoría legislativa debilitaría la función del Órgano Legislativo de vigilancia sobre el órgano ejecutivo. Creo que esta crítica responde a un mal enfoque del asunto. El Órgano Legislativo debería tener suficientes atributos constitucionales para poder vigilar al Órgano Ejecutivo aunque la mayoría legislativa y el presidente pertenezcan al mismo partido. Por lo tanto, vale la pena repe-

tirlo, el debilitamiento o franco incumplimiento de esta función tiene mucho que ver también con el diseño constitucional de las relaciones entre los órganos del Estado y no es sólo un asunto determinado por los poderes partidarios de los que el presidente goza.

#### IV. COMENTARIOS FINALES

Las páginas precedentes han tenido como norte acercarse a una hipotética realidad objetiva. De más está decir que ese norte ha permitido hacer camino. El análisis de las bondades y defectos del sistema electoral panameño implica tener en cuenta la historia política del país, que no ha sido mencionada en estos párrafos pero sí ha sido tenida en cuenta por el autor y ha engendrado ciertos comentarios que a simple vista podrían parecer marginales.

En ese sentido, creo la mayor virtud del sistema electoral panameño ha sido conjurar la fragmentación del nunca consolidado sistema de partidos y el endémico personalismo que asoló al país desde su separación de Colombia en 1903. El endurecimiento de las vías de entrada y permanencia en el sistema han dado a los principales partidos políticos del país tiempo para modernizarse y consolidar sus bases electorales. Así, por ejemplo, la proporcionalidad del sistema no es un fin en sí misma, sino que no es más que una medida que nos indica qué estamos haciendo. Lamentablemente, ese periodo de gracia ha sido aprovechado desigualmente por los partidos políticos panameños, al punto que el actual foco de posible inestabilidad nace de la resistencia de algunos partidos a modernizarse.

Claro está, la virtud aludida tiene otra cara no muy agradable, porque hay que reconocer que algunos movimientos sociales identificados con las luchas populares se han quedado sin representación política. Como se habrá entendido, la vía para incorporar esos intereses al sistema representativo ahora pasan "abrir" a los partidos que hoy existen, pero más pronto que tarde será posible —ya es necesario— abrir esos nuevos espacios que demanda la pluralidad democrática.

Hará falta una dosis de paciencia histórica para efectuar en el momento adecuado cada una de las reformas que irán perfeccionando el sistema electoral panameño.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACHARD, Diego y Luis González (2004) *Sumando voces: imágenes de los partidos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*: San José. IDEA.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel (1998-2005) Base de datos del Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA): Universidad de Salamanca.
- \_\_\_\_\_. (2002) Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina. ICPS, Working Paper #293.
- BROWN ARAÚZ, Harry (2005a) Los partidos políticos en Centroamérica. Un estudio institucional comparado sobre la disciplina partidista en Costa Rica, Guatemala y Panamá. Tesis Doctoral. Madrid. Universidad Complutense.
- \_\_\_\_\_. (2005b) Las elecciones desviadas en Panamá 2004. *Nueva Sociedad*, núm. 195, pp. 4-17.
- \_\_\_\_\_. Tipos de partido, propensión a la disciplina y disciplina partidista efectiva. Una comparación entre Costa Rica, Guatemala y Panamá. Preparado para el II Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas: *Centroamérica: globalización y nuevas configuraciones del poder mundial*. 25-27 de octubre del 2005c, Guatemala.
- CARDENAL, Ana Sofía (1998) "Rendimientos institucionales: Clasificando y evaluando las relaciones ejecutivo legislativo en Centroamérica". En Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig. *América Central, las democracias inciertas*: Editorial Tecnos, Barcelona. 195-241 pp.
- COLOMER, Josep (2005) It's parties that choose electoral systems (or, Duverger laws upside down). *Political Studies*, núm. 53, 1-21 pp.
- COLOMER, Josep & Eduardo Escatel (2005) The left-right dimension in Latin America. *Working Paper*. CIDE, México.
- DUVERGER, Maurice (1976) *Los partidos políticos*. México D. F. Fondo de Cultura Económica.

- GARCÍA DÍEZ, Fátima. *The emergence of electoral reforms in contemporary Latin America*. Barcelona. Working Paper 191, ICPS. 2001a.
- \_\_\_\_\_. "Panamá". *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*: (comp.) Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (2001b) Salamanca: Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. pp. 527-574.
- HUNTINGTON, Samuel (1968) *Political order in changing societies*. New Heaven, CT: Yale University Press.
- KATZ, Richard (1980) *A theory of parties and electoral systems*. Baltimore. John Hopkins University Press.
- KITSCHELT, Herbert (2000) Linkages between citizens and politicians in democratic polities. *Comparative Political Studies*, núm. 33 6/7. 845-879 pp.
- MAINWARING, Scott & Timothy Scully (1995) *Building democratic institutions. Party systems in Latin America*: Stanford, Stanford University Press.
- MAINWARING, Scott y Mathew Soberg Shugart (2002) *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- NOHLEN, Dieter (1994) *Sistemas electorales y partidos políticos*. México D.F.. Fondo de Cultura Económica.
- LIJPHART, Arend (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona. Ariel.
- LUNA, Juan & Elizabeth Zechmeister. Political representation in Latin America. A study of elite-mass congruence in nine countries. *Comparative Political Studies*, Vol. 38 núm. 4, 388-416.
- PANEBIANCO, Angelo (1990) *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid. Alianza Editorial.
- SARTORI, Giovanni (2000) *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid. Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_. (2001) *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México, D. F. Fondo de Cultura Económica.
- VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo (2001) *Antecedentes históricos del proceso de reforma electoral en Panamá (1990-2000)*. Panamá. Tribunal Electoral.